

第2次世界大戦時・直後における 英国ソーシャルワーク情况に関する一考察

津 崎 哲 雄

序

第2次大戦後から今日に至る英国ソーシャルワークの発展を検討するに際し、地方自治体ソーシャルワーク (local authority social work) が中核概念となることについては、これまで種々論じてきた。しかし、それには二つの前提条件が設定されていた。一つは、地方自治体ソーシャルワークの展開を1946年から1948年にかけてのいわゆる戦後社会立法 (1946年国営保健医療サービス法, 1948年国家扶助法, 1948年児童法) の成立を契機として、それ以後の発展に限定していたことである¹⁾。他は、そうした地方自治体ソーシャルワークの発展をカーティス報告 (1946年) とその法制化である1948年児童法に基づく地方自治体児童部 (local authority children's depts.) の展開を中核として説明してきたことである²⁾。この二つの前提は、かかる領域の研究を開始するのには非常に都合の良い条件設定であった。しかしながら、専門職としてのソーシャルワークの成立を記述する作業の全体構想としては、基本的な最初の作業 (すなわち第2次世界大戦後に何故地方自治体がソーシャルワーカーを雇用するようになったのか、そうした背景は戦時体制といかなる関係に在るかということを明確化する作業) を欠落させたままでは済まされない。本稿は、こうした基本的作業を目指して、第2次世界大戦中における英国社会のソーシャルワークに対する見方の変化を探ると同時に、戦争直後のソーシャルワーク状況を明らかにして、かの3大社会立法に基づく地方自治体ソーシャルワーク発展へと橋渡しをすることを目的としている。

1 第2次世界大戦を契機とした社会的ケア機能の顕在化とソーシャルワーク

英国におけるソーシャルワーカーの役割と機能が社会的に認知されたのは、第2次世界大戦時の市民防衛 (civil defence) にソーシャルワーカーが果たした役割を契機とすることは、研究者の一致するところである。二、三の例をひいて説明しよう。英国ソーシャル・アドミニストレイションの大家ティトマス (R. M. Titmuss) は、次のように述べている。「1940年まで、研修を受け熟練したソーシャルワーカーは全般的に中央省庁から無視されてきていた。しかし、1940年以降情況は完全に変わった。病院やクリニックの医療ソーシャルワーカー (almoners)

から精神科ソーシャルワーカー、児童ケア・ソーシャルワーカー、家族ケースワーカーに至るまで、研修を受け熟練したソーシャルワーク職員の価値は、公式に認知され、高まっていった。その結果、(中央省庁や地方自治体におけるソーシャルワーカー雇用の需要が高まり) 全く人的資源が枯渇する状況が起こった³⁾。」英国ソーシャルワーク政策史の大家ヤングハズバンド(E. Younghusband) は、「ソーシャルワークに対する態度の変化は概ね第2次世界大戦の結果生じた。一言でいえば、他のいかなる職業によっても十分に為し遂げられなかった重大かつ有益なことが、ソーシャルワーカーによって為されることが認識され、その結果、ソーシャルワーカーは社会福祉サービスに不可欠な役割を果たす者として受け入れられるようになった⁴⁾。」あるいは「第2次世界大戦時の経験によって、ソーシャルワークは(市民生活に)必要な機能であるということが確立された⁵⁾。」と結論付けている。さらに、戦後英国ソーシャルワーク実践・理論の大御所であるコーマック(Una Cormack) とマクドゥーガル(Kay McDougall) は、「ソーシャル・ケースワークが最終的に認知されたのは第2次世界大戦中においてである⁶⁾。」と評価している(勿論、この場合、ケースワークがソーシャルワークとはほぼ同一視されていることはいうまでもない)。このように、第2次世界大戦を契機にソーシャルワークが社会的に認知されていくことは、ほぼ間違いないであろうが、それはどのように説明され得るであろうか。以下に、主として前二者の分析に依拠しつつ、第2次世界大戦におけるソーシャルワークの状況を検討し、三者の立論の当否を探ってみよう。

第2次世界大戦の直前およびその勃発に伴い、学童、乳幼児を抱えた母親、空襲により家を失う人々等が大量に疎開することになった。しかし、疎開の手はずは極めて不十分であり、物理的要件の確保に終始し、人間関係や心理的諸条件に関わる配慮はほとんどなされなかった。例えば、空襲をうける地域に母親とどまった児童は、母親を残して疎開した児童より発達上制約を受けることが少なかった。こうして、多くの疎開者の出現を見ながら、疎開者側と受入側との間に誤解が生じることが多く、またおしめから家屋に至るまであらゆる種類の物品・設備が全く不足しており、多くの地方自治体は問題の規模や範囲の大きさに対処できなかった。このように、戦争によって大量に市民が疎開生活を送らねばならなくなったことは、平時において解体した家族・児童・母子や脆弱で依存性の高い老人・障害者が社会的援助を求めるのと同様に、しかも未曾有の規模で社会的ニーズをもつ市民を創出することになったのである。すなわち、平時においては顕在化していない市民生活を構成する社会的次元あるいは社会的側面(social dimension) が、疎開あるいは空襲による家の喪失など戦時体制に伴い全く存在しなくなることが明らかになることによって、逆にはっきりと認識されるようになり始めたといえよう⁷⁾。

平時には健常であった児童も、疎開先では文字通り養護児童(deprived child) になり、情緒不安定のために夜尿症になったり、疎開先から逃亡したり、盗みを働いたり、全般的にコントロール出来ないようになっていった。こうしたことに対する疎開児受入側の家主の非難や攻撃

に対処するために、「困難な」児童専用のホステルが1940年には開設されたが、「それらの多くは、あらゆる種類の拒否児童を集めた掃き溜めのような場所となり…それらを管理する施設長には、全くどうにもならない者から非常に優れた者まで様々な人物が任用された⁸⁾。」とはいえ、次第にこのホステル・サービスは改善されてゆき、ホステルは児童の問題別に類型化されるようになり、かつ若干の職員研修が行われたり、精神医学相談や精神医療が提供されるようになった。

1940年中頃、疎開に関わる諸問題を取り扱う保健省の地区福祉官 (Ministry of Health regional welfare officers) としてソーシャルワーカーが任用された。直ぐ後に、空襲で家屋を失った市民に住居を提供するという難しいケースを援助し、ロンドンの地方自治体の手足となって活動する福祉監査官 (welfare inspectors) としてソーシャルワーカーが追加任用された。「彼等 (地区福祉官や福祉監査官) が必要とされた理由は、彼等は市民や市民が抱える諸問題・苦悩についてよく知っているからであり、また彼等は緊急時に特定の個人が充足すべき幾つかのニーズに公私機関が協力して対処してくれるよう手助けできるからであり、さらに彼等は諸サービスの相互作用や援助を要する市民について実証的な報告を行う権限をもっていたからである⁹⁾。」1940年に出された保健省通達の一つは、「家を失った市民に住居を提供することは、単なる住む場所の確保以上のことが関わってくる。援助の対象となる個人や家族のニーズを考慮するケースワークもまた必要とされる¹⁰⁾。」と強調している。この通達を引用しつつ、ティトマスは次のように述べている。「家のない市民の個人的諸問題を解決するソーシャルワーカーの貢献は、それ自体として価値あるものであるが、『それはそのことが公的機関と市民の関係の新たな在り方を表現しているからである¹¹⁾。』」ヤングハズバンドは、このような状況から、パーソナル・ソーシャルサービス (personal social services), ソーシャル・ケア (social care) という概念が現実の社会制度の一環として誕生してきつつあった、と述べている¹²⁾。

こうして、戦時中に保健省は、疎開者や家を失った市民を対象とする福祉サービスを発展させ、特定のニーズに特定のサービスを合致させるために地方自治体が熟練したソーシャルワーカーを雇用するよう奨励した。同様のソーシャルワーカー任用は空襲された地域においても進められた。戦争終結までに70の地方自治体がソーシャルワーカーを任用した。保健省の福祉官 (welfare officers) および暫定全国精神衛生協議会 (Provisional National Council for Mental Health) あるいはその他の民間諸団体所属のソーシャルワーカーに加えて、これらのソーシャルワーカーは任用されたのであった。

しかしながら、戦時におけるソーシャルワーカーの任用は中央省庁や地方自治体に限らず、戦時の特殊なニーズに対処するために開設された以下のような種々の民間機関・団体においても少なくなかった。市民相談所 (citizen's advice bureaux, CAB) は1939年に開設され、戦時における市民の諸問題に相談・助言を提供した。概ねボランティアが相談に乗ったが、所長はソーシャルワーカーであることが多く、若干のケースワーク・サービスや優れた支援サービスを行

った¹³⁾。1940年以降、兵役を拒否するクェーカーが市民防衛に従事するために組織したパシフィスト・サービス・ユニット (Pacifist Service Units) は、援助・支援を提供して「問題」家族を変える方法の発見に努めてきた。彼等はチームを組んで活動し、注意深くケース記録をつけた。戦後はファミリー・サービス・ユニットという名称となり、第一線の先進的ソーシャルワーク機関として活動を継続している¹⁴⁾。暫定全国精神衛生協議会の地区サービスの責任者は精神科ソーシャルワーカーであり、戦争神経症に苦しむ市民を援助した。戦争末期には政府の補助で市民再定住施設 (civilian resettlement units) が設置され、精神科医の指導の下で、ソーシャルワーカーが職員となって送還された戦争捕虜が変動しつつある社会の自由さに適応する手助けを行った。

戦争の最中に発表されたベヴァリッジ報告 (1942年) は、市民の幸福を妨げる五大巨悪を解決する計画をうたい、「揺籃から墓場まで」安定した所得を確保すると約束した。これに対して、金銭・物品の給付がソーシャルワーカーの商売道具であると考えている者たちは、「ベヴァリッジ報告の勧告が実現されればソーシャルワークは消滅する」と恐れを抱いた。しかし、彼等は間違っていた。それはベヴァリッジ勧告は決して完全に実現されなかったからであり、彼等はソーシャル・ケアが金銭的援助よりも遙かに広範なものであることを認識できなかったからである¹⁵⁾。

以上述べてきたように、第2次世界大戦による大社会変動がもたらした市民生活上の様々な障害が、拳国一致の市民防衛の足枷となり、戦争遂行の士気を大いに鈍らせることにつながりかねなかった。そこで、これまでほとんど市民生活の表に立たず、残余的サービスとしての位置付けに甘んじていたソーシャルワークが、これまで蓄積してきた知識・技能・価値観を駆使して、戦時における市民生活の危機状況に有効かつ効率的に対処した。この実績を通して、市民生活にはソーシャルワーク機能が必要であることが名実ともに実証され、ソーシャルワーク・サービスが不可欠な社会制度であることを政府・地方自治体・市民に認知させるに至った。

2 戦時ソーシャルワークに対する保健省 (福祉局) の貢献：G. エイヴィスの回顧

序論で触れた第2の前提条件に関わる重要な背景として、英国ソーシャルワークの発展に寄与した中央省庁は内務省、保健省のいずれかという問題がある。戦後のソーシャルワークが専門職として発展する中核的契機となった地方自治体児童部の児童ケア・サービスを所管し、戦前から保護観察サービスを通じて司法ソーシャルワークの発展に寄与してきた内務省が、シーボーム報告による地方自治体社会福祉再編成に至るまで戦後四半世紀のソーシャルワーク発展を担ってきたというのが、現在のところ通説となっている。筆者が1946年カーティス報告に基づく1948年児童法 (地方自治体児童部のソーシャルワーク) の研究に力を注いだ理由もこの通説に基づく。しかし、前章で概説したように戦中に起こったソーシャルワークに対する見方の

変化の最大の功績は、市民防衛サービスのうち市民生活の福祉的側面の諸業務を内務省から移管された保健省にあるということも事実である。本章では、この事実を確認するため、戦中に設置されたこの保健省福祉局 (Min. of Health Welfare Department) の首席福祉官 (chief welfare officer) に任命されたジェラルディン・エイヴィス女史の回顧録に基づいて、開戦時から、戦後内務省が地方自治体児童ケア・サービスを確立して専門職ソーシャルワーク発展が実質的に開始されるまでの間のギャップを保健省の努力に焦点を当てつつ検討することにする¹⁶⁾。

英国にとって第2次大戦と第1次大戦の違いは、自国内が戦場となるかどうかということである。後者では戦場は自国外であり、犠牲者は兵士に限られていた、ところが前者では空襲により一般市民が大量に犠牲者となることが予想されていた。英国政府はそれで犠牲者の出ないように市民防衛策 (civil defence) を立てねばならなかった。この市民防衛策の中核として、都市住民の地方疎開が計画された。妊娠婦、乳幼児を抱える母親、学童、そして後には障害者や老人などが、対象であった。

第2次大戦開戦の前年まで、市民防衛策の責任は全て内務省が負っていた。ところが何等かの理由によって、開戦直前には、都市からの疎開、疎開地における住居の確保、防空施設における福祉業務、空襲により家を失った市民の援助業務などの市民防衛サービスを提供する責任は、内務省から保健省(当時は保健・住宅省 Min. of Health and Housing という名称であった)に移管された。内務省も保健省も、社会生活の崩壊 (social disruption) の結果どうということが起こるか、またその結果起こる諸問題に対処するためには「ソーシャルワーク・アプローチ」と呼べるような方策が必要であるということについては、当時全く無知であった。この頃、著名な保健省の高官の一人がある民間福祉団体から招かれてソーシャルサービスについて講演をしたのであるが、非常に人間味があり、専門的資質にとみかつ研究熱心な人物であったにもかかわらず、ソーシャルサービスという題目のもとに上水道、下水道、空気清浄などのいわゆる諸環境サービスについて語ったに過ぎなかった。「ソーシャルワーク」について言及することは全くその人物の視野に含まれていなかったのである。このような情况下で1939年には、疎開者の大軍がロンドンや他の諸都市から地方の町や村に続々と到着することになった。そして、疎開者たちは受入地区の住民には全く馴染みのない都市住民が抱える諸問題を疎開先に持ち込んで来ることになるのである。

ジェラルディン・エイヴィス女史は、1938年からロンドン・カウンティ議会 (LCC) の教育主事部 (Education Officer's Dept.) の一員として勤めていた。同部はロンドン全域の疎開計画を所轄し、その準備に当たっていた。彼女の仕事は、ロンドンから疎開する全ての集団を引率するボランティアを募集し、割り当てることであった。ボランティアの条件は、疎開者集団と共に疎開先にとどまってもらうこともあるということを確認し、いつ出発するかはわからず、疎開実施の指示が下されたら48時間以内に出発できるものであらねばならなかった。しかし、

1939年8月、ついにその日はきた。ボランティアたちは一所懸命行動し、全力を尽くした（勿論、学童疎開については教員が最も重要な役割を果たしたのであるが）。疎開が開始されるやいなや、悲嘆の声、受入住民の抗議、あるいはもっと援助を求める叫びが、疎開先から疎開業務所轄当局である保健省やロンドン・カウンティ議会に殺到した。しらみにまみれた子供の出現、夜尿症の頻発、アルコール中毒になる母親など、都市住民が都市を離れ、しかも家族が解体している状況において起こりがちな疎開先での諸問題が、当然ながら噴出してきたのである。

したがって、疎開者を受け入れている地方自治体からロンドン・カウンティ議会に支援を要請する声が徐々に高まってきた。ロンドン・カウンティ議会はこの要請に応えるべき方策を模索した結果、学校ケア委員会組織 (School Care Committee Organisation)¹⁷⁾ に支援業務を担当してもらうことにした。それは学校ケア委員会組織の主要職員がソーシャルワーカーであり、そうした深刻な状況においては限界があるとはいえ、支援を求められているような諸問題に対処することに慣れていたからである。彼等はまた、家族崩壊が何を意味するか理解しており、地方自治体の強みと限界を弁え、広範な民間専門機関の知識があり、当時増加しつつあった児童相談クリニック (child guidance clinics) とかなり頻繁に接触しており、しかもボランティアとの協働にも慣れていた。疎開者を受け入れている地方自治体が全く途方にくれている以上のような状況に支援を与えてくれる人的資源として、学校ケア委員会のソーシャルワーカーはまさに適役であった。

こうしたロンドン・カウンティ議会の動きを受けて、保健省は手初めにロンドンからの疎開者が集中している4つの地域の諸問題に対処してもらうために4人の学校ケア委員会オーガナイザー (School Care Committee Organisers) をロンドン・カウンティ議会から出向の形で任用した。これらのソーシャルワーカーたちは、途方にくれていた受入先の地方自治体に対するアドヴァイザーとして、優れた手腕を発揮した。そして、興味あることであるが、保健省のある上級職員がこのようなソーシャルワーカーを雇用するための経費を調査して、年俸250-450ポンド（当時ではソーシャルワーカーにとって高給に相当した）という額をはじきだし、「これは大してかからないぞ！」と安堵するような状況であった¹⁸⁾。数か月後に、疎開が国全体に与える影響を検討するために政府が設置した小規模の調査委員会は、ソーシャルワーカーの貢献が不可欠であることを見出だし、全国の当該地域の全てを網羅するようにソーシャルワーカーを任用すべきであると勧告した。まもなく、選抜委員会の面接を経て（エイヴィス女史がこの選抜のアドヴァイザーであった）、30名のソーシャルワーカーが任用された。彼等は「地方福祉官」 (Regional Welfare Officers) という名称を与えられ、保健省地方行政官 (Min. of Health Regional Administrative Officers) の指揮下で働くことになった。しかし、こうした保健省地方行政官たちがソーシャルワーカー（地方福祉官）のアドヴァイザーとしての役割をどう受け入れたかということについては、かなり多様性があったであろうと想像せざるを得ない。

その後まもなく、各地に散らばっていったこれらの地方福祉官たちが助言指導を受ける機会、

あるいは各自のかかえる問題を互いに話し合う機会を必要としていることが明らかとなった。その結果、エイヴィス女史がロンドン・カウンティ議会からの出向の形で保健省の首席福祉官(chief welfare officer)として任用され、いわゆる市民防衛策の「福祉」的諸側面を担当することになり、各地の地方福祉官たちを統括する責任を負うことになったのである。

こうした地方福祉官たちが着任して仕事を開始するに伴って、彼等には重要かつ欠くべからざる課業が待ち受けていた。それは全ての関係者―上司の保健省地方行政官、地方自治体市民防衛関係部局の主事たち、あるいは貴重な貢献をしているが頑固な婦人ボランティア・サービス(Women's Voluntary Service)¹⁹⁾―に対して、現在直面している諸問題に実効ある対処を行うにはソーシャルワーク・アプローチが絶対に不可欠であることを認識させることであった。こうした諸問題を疎開者の側からの視点でみつめること、馴染みのない、往々にした不快な環境に移されることがどういうことを意味するのか、あるいは疎開児童に夜尿症や「問題行動」が蔓延する原因は何かというようなことを把握すること―これら全てのことに発想の転換やこれまで考えられなかったサービスを提供する姿勢が求められたのである。エイヴィス女史は、このようなソーシャルワーク・アプローチに対する関係者の無理解を例示する次のようなエピソードを紹介している。ある時彼女は地方自治体市民防衛関係部局の主事たちに市民防衛について講義するよう求められ、「防空施設に関連する市民防衛策と空襲で家を失った市民のケアの福祉的諸側面」というような講義内容を含めたら、参加者全員がテーマに無関係であるという理由でその内容を講義要項から外すように保健省に要請したのである。数日後に同様の講義を別の所で行ったが参加者の反応は同じであった。しかし、南ウエールズのある主事が同僚に「我々はあんなことを聞いても役に立たないと思っているが、どうせ戦争が終わったらあんな風に考えねばならなくなるのだから、我々も今から始めたほうがいい!」と語っているのを耳にはさんで、少しばかりほっとさせられたという²⁰⁾。とにかく、こうした傾向は、全国各地に散らされた地方福祉官が活躍してくれるようになったので、徐々に強まっていき、ソーシャルワーカーを職員として任用することはただ望ましいばかりではなく必要欠くべからざることであるということを地方自治体が次第に受け入れるようになっていったのである。

第2次世界大戦の疎開問題を通じて、徐々に、反・非社会的行動と見なすような問題は、原因が理解され、そうした理解が共感的治療処遇や積極的方策に結び付けられる場合にのみ解決されうるということを多くの市民が受け入れ始めたのである。もちろん、そうした理解が広まったのには、保健省の地方福祉官ばかりではなく、他の公私福祉機関のソーシャルワーカーも大いに貢献している。こうして、戦争が終局に向かうにつれて、情緒障害児には何が必要であるか(若干の者はグループホームに入所させねばならなかったとしても)より一般的に認識され始めた。

終戦近くになって、児童以外の処遇の発展を奨励することが可能になってきた。疎開老人のための多くの老人ホームが設置されるようになったが、これらは地方自治体には目新しい相対

的に小規模でインフォーマルな雰囲気を満たした型式であり、入居者は出来ることなら何でも自分でできるよう奨励され、地域の老人が外の刺激を持ち込み、入居者と仲よくなれるような所であった。地方自治体や民間団体の補助を受けたこうした企ては、ばらばらではあったが、戦後1946年国家扶助法に基づいてなされた諸努力の先駆けであり、徐々に救貧法施設の代わりとなるインフォーマルな雰囲気でも明確な目的を迫及した施設の建設に繋がっていったのである。終戦が近づき、保健省福祉局の所轄業務が戦後存在するようになるであろう平時の諸サービスに関連していると見なされるようになって来るにつれて、保健省福祉局—当時のソーシャルワーク・サービスそのものであり、元来は戦時の必要物と考えられていた—は、戦後における保健省の機構組織に欠くべからざる部局と認知されたのである。

このように見てくると、本章の冒頭で述べたように、英国において社会に認知されたソーシャルワークは地方自治体児童部の設置をもって開始されたという通説は、第2次世界大戦時における発展を視野に入れて修正されるべきではなかろうか。実際、以上の記述から判るように、ソーシャルワーカーが地方自治体および中央政府レベルにおける公的サービスの構成要素として受け入れられたのは、第2次大戦時の経験によるのである。そして、保健省福祉局がその貴重な先駆者となったことは、全く疑う余地がない²¹⁾。新たな児童ケア・サービスの特徴となったような程度の専門的熟練を保健省福祉局は、望まなかったし、望むことは出来なかった。児童ケア・サービスとは法律的裏付けも違うし、一般市民に訴える力も少なく、諸要件も異なっていた。しかし、時の経過につれて、保健省福祉局は無視できない地位を築き上げていった。そして、終戦直後の流動的な時期に、様々な障害者に関する諸種の諮問委員会を設置して、新たな諸理念を導入したり、そうした諸理念を保健省内におけるアクションに反映させたりする機会に恵まれて、保健省が出す諸通達にソーシャルワーク・アプローチを盛り込むことができるようになっていった。それゆえ、保健省福祉局は、戦時の一時的必要物と見なされ、医療専門職の同僚から疑いの目で見られていた時期を脱して、ついに保健省の諸政策に対して重大な貢献をなす部局として認知される地位をついに確立したのである。医者たちとの関係も、視野の広い首席医務官 (Chief Medical Officer) のおかげで、極めて順調に運ぶことになった。この首席医務官が福祉局と医療専門職との間を通じてくれる連絡担当官 (liaison officer) を任用してくれたからである。また、この後に就任した首席医務官が福祉局に向けた関心は、驚くべきものであった。彼は福祉局を様々な側面から支援した。省内での福祉局の地位を高め、より豊富な資源配分に与えられるように、福祉局を自分の傘下に置こうと尽力したほどであった。エイヴィス女史はこの首席医務官の努力に報いるような体制を福祉局で造り上げた。そして、このことがひいては1971年のシーボーム再編成以降、あらゆる社会福祉サービスを中央省庁レベルでは保健省福祉局の後裔である保健社会保障省 (DHSS) のソーシャルワーク・サービス局 (DHSS Social Work Service Division) において統合することを容易にしたのである²²⁾。

3 第2次大戦直後におけるソーシャルワーク観（サイミイ、ヤングハズバンド報告）

第2次大戦中にその価値が認識されるようになってきたソーシャルワークが、終戦直後にいかなる状態にあったか記録する資料は、非常に少ない。認識度が高まりつつあったとはいえ、ソーシャルワーカーは依然として民間団体や医療施設あるいは小数の地方自治体に任意で雇用されているに過ぎず、その機能は法律に基づくものではなかったからである。したがってソーシャルワークは社会制度の一環として位置付けられていたわけではなかったため、その全体像を浮かび上がらせるような全国調査等はそれまで存在していなかった。現在入手できる2つの調査報告に基づいて、本章では終戦直後にソーシャルワークはどのような見方をされていたか検討することにする。この2つの調査報告は、いずれも1945年末における英国ソーシャルワークの特定の諸側面に焦点を当てたものであり、包括的なソーシャルワーク調査ではないが、当時の認識を探るには十分な資料である。一つは、1947年9月に全国ソーシャルサービス協議会（National Council of Social Service）から刊行された『ソーシャルワーカーの俸給と労働条件』（通称サイミイ報告）²³⁾であり、他は同じく1947年に英国カーネギー財団から刊行された『ソーシャルワーカーの雇用と研修に関する報告』（通称第1カーネギー報告あるいは1947年ヤングハズバンド報告）²⁴⁾である。

『サイミイ報告』は、全国ソーシャルサービス協議会と英国ソーシャルワーカー連盟（British Federation of Social Workers）の合同調査委員会が、当時ソーシャル・アドミニストレーションに造詣の深かったリバプール大学のサイミイ教授（T. S. Simey）を委員長として1945年7月から実施した調査の報告である。教授の他に両団体から5名づつ委員を出して作業が行われた。調査の付託事項は、「全国に亘ってソーシャルワーカーの俸給と全般的労働条件を検討し、それらを改善する機構を造り上げるべく努める²⁵⁾」というものであった。この合同調査委員会が設置されたのは、雇用されている機関によってソーシャルワーカーの俸給の格差が余りにも大きいことが問題となっており、それを是正すると共に、優秀な人材をソーシャルワーク分野に引き付けるには、俸給・労働条件・昇進の見込み等を改善する努力が要請されていたからである。

作業を開始するに際し、合同調査委員会は様々な意味に使われていたソーシャルワークという用語について検討し、英国ソーシャルワーカー連盟（1936年設立のソーシャルワーカー諸団体の連盟体²⁶⁾）の定款に規定されている次のような定義を採用している。「専門職ソーシャルワーカーは、個人および諸個人の集団に何らかのソーシャルサービスを提供するために雇用されている者である。専門職ソーシャルワーカーによる（ソーシャルワーク）サービスの目的は、個人が自分の属するコミュニティとの関連において自らの潜在能力を最大限に発揮できるよう彼/彼女と協働することでなければならない。こうした（ソーシャルワーク）サービスを遂行するに際し、既存のソーシャルサービスを個人および諸個人の集団にわかり易く説明すること

がソーシャルワーカーの機能である。ソーシャルワーカーはまた、自分の経験に照らして望ましいと判断するなら、諸ソーシャルサービスに変更を加えるよう進んで主張しなければならない²⁷⁾。」

こうしたソーシャルワークの定義を前提として調査した結果、合同調査委員会は以下のような諸点を実現するよう勧告している。(1) 俸給基準・募集・研修・労働条件等を確立するために常設合同委員会を設置すること。(2) ソーシャルワーカーは召命感・人格・人柄と学歴・技能能力の間にバランスがとれていること。(3) しっかりした中等教育かそれと同等の教育が不可欠であること。(4) 専門職ソーシャルワークに従事するには認定された専門職研修コースか大学 (univ.) のコースを履修すること。(5) 俸給決定の基盤は最低生活基準であるべきだが、専門職ソーシャルワーカーは教育歴・研修歴・技能歴に応じて加給されるべきこと。(6) 匹敵するような公的機関に雇用されている者とソーシャルワーカーの甚だしい俸給格差を是正すること。(7) アーモナー (医療ソーシャルワーカー)・精神科ソーシャルワーカー・保護観察官のような有資格ソーシャルワーカーに支給されている程度の俸給が、全てのソーシャルワーク機関に雇用されるソーシャルワーカーの俸給基準として採用されること；有資格ソーシャルワーカーの初年俸は300ポンド以上とすること；扶養手当は家族手当法による手当に加えて子供1人につき26ポンド以上、大人1人につき52ポンド以上支給すること。(8) 現行の政府・地方自治体による民間機関に対する補助制度は拡充すること。(9) てごろな老齢退職金制度をもっていないソーシャルワーク機関は全てソーシャルワーカー年金基金のような制度を採用すること²⁸⁾。この『サイミイ報告』の諸勧告は、ソーシャルワーカーの待遇を改善し、その社会的地位と認識を確立するのに有効であるとは評価されたが、何といっても戦後間もない時期にこうしたことが実現される見込みは薄く、それらの実現にはかなりの歳月が必要であった。

他方、『1947年ヤングハズバンド報告』の方は、雇用・研修の在り方に重点が置かれているとはいえ『サイミイ報告』よりははるかに包括的であった²⁹⁾。ヤングハズバンドに課された付託事項は、(a) ソーシャルワーカーを定義すること、(b) ソーシャルワーカーが雇用されている全ての業種および彼等の職務に対する将来的需要の見込みに関する情報を収集すること、そして (c) 上述の (a) の定義に照らして既存の諸研修の在り方を検討して、欠陥があれば改善策を提示すること、であった³⁰⁾。当時においては、ソーシャルワーカーとは何か、彼等はどのように研修されているのか、研修を改善する方途は何か、というようなことが全く明確ではなかったからである。

ヤングハズバンドは、ソーシャルワーカーの定義に至る前提条件として、次のように述べている—厳密な意味におけるソーシャルワーカーは、公私の諸ソーシャルサービスの複雑な機構を管理運営する責任を負っている多くの者たちの中の一集団に過ぎない。しかも、「ソーシャルワーカー」として明確に区別される集団が存在しているというよりもむしろ、アーモナー (医療ソーシャルワーカー) から青少年活動指導者までを含む一連の特殊専門的な機能を果たす者

たちが含まれる集団である。それゆえ、一方において、医者・精神科医・看護婦・保健訪問員・作業療法士・教師・牧師（彼等の専門領域はソーシャルワークの周辺にある）の仕事とソーシャルワーカーの課業を明確に区別する必要があるが、他方、様々な特殊専門的諸機能の中核（core）であって、ソーシャルワークの全ての業種に共通するものが何であるか分析することが必要である。現在のソーシャルワークにおける3つの主要グループは、ケースワーク（個人への集中）、グループワーク（社会的・教育的・レクリエーション的目的のために存在する小規模な集団場面における個人への集中）、コミュニティ・オーガナイズーション（地元のニーズを充足すべく地元の多様な資源を動員すること）である。ソーシャルワーカーは通常経済的ニーズをもつ人々を相手にして働く者であると見なされる。依然、このことは概ね間違っていないが、貧困が問題の全てではない。貧困という邪悪な問題が解消された後でも執拗につきまとう個人的・社会的ニーズは存在する。「…人間の行動に関する知識がなければ貧困問題を理解したとは言えないし、経済的・社会的背景を考慮することなしに人間の行動の問題を知的に取り扱うことはできない³¹⁾。」

以上から、ヤングハズバンドは次のようにソーシャルワーカーを定義している。「ソーシャルワーカーは、個人と彼（女）の環境の間の関係に存在するある種の欠陥（deficiencies）を回復することに係わっており、この目的のため、彼（女）の環境全体との関係における全体としての個人（the total individual）に関心をもつのである。このことがそうした欠陥を矯すことに関係ある限りにおいて、であるが。これには少なくとも以下の3つのことが関与してくる—（a）特定のニーズの診断（単純な場合もあるが熟練を要することもある過程）（b）あらゆるソーシャルサービスおよび所与のケースの援助に利用できる特殊な地元コミュニティの資源に関する知識（c）個人や集団が以上の諸資源を最善に活用し、よりよい個人的発達とより満足できる社会環境との適応を達成するような援助。勿論、このことには（援助の対象である）個人の社会的境遇に対する態度と同様に彼（女）の社会的境遇を変えることが伴うであろう³²⁾。」

ヤングハズバンドは、この定義を十分に理解してもらうために、さらに次のようなソーシャルワーカーの諸要件を補足説明している。「…ソーシャルワーカーは、以上の諸目標を達成する過程において、宗教・医学・法律・教育の各領域で働いている専門職から援助を受けるであろうし、反対に彼等を援助することもある。実際、これら他の専門職の補助職としてのソーシャルワーカーの活用が増大しつつあることは、近年における最も顕著な発展の一つである。こうして、個人とその環境の間を適応させるために（それが身体的、経済的なものであれ、家族関係や他の人間関係であれ）ソーシャルワークの専門家が呼び込まれるのであり、それによってその個人は、保健医療サービス、行刑制度改革の努力、不登校生徒や処遇困難児ならびに好い仕事や集団活動を求めている卒業生を援助したいと願っている学校などから、利益を受けることができるのである。専門職としてのソーシャルワーカーは、成熟した均衡のとれた人物であり、他者の考え方やニーズに寛容であり、あらゆる種類の人々と旨くつきあえる能力を持

ち、しかも、望ましい目標を達成するために、状況を変革し、諸サービスを活用する一方で、援助される人々の自立を損なわないような能力を兼ね備えていなければならない。さらに、ソーシャルワーカーは、人間の人格を尊重し、創造力に富む者でなければならない。さもなければ、冷淡な専門家にすぎない。以上のような特性のうちには、生まれながらに備わっているものもあるが、それらは開発、洗練され、正しい方向性を与えられねばならない。そのような人物であることに加えて、ソーシャルワーカーは、個人に助言と援助を提供したり、その人のためにソーシャルサービスを活用するのに必要な特殊な知識と諸技能を備えていなければならない。それにはまず、倫理の学習を含む社会における人間についての理解、次に、ソーシャルサービスおよび中央政府・地方自治体に関する完璧な知識を持つことである。これに加えて、ソーシャルワーク原則を把握し、特定の分野で実務を行う能力を備えることが必要である。このようなソーシャルワーカーを生み出さうのは、十分な受講期間と質を備え、かつ理論学習と実践が密接な相関関係にある研修コースだけである³³⁾。」

以上のようなソーシャルワーカー観に立つヤングハズバンドの結論は、以下のように極めて明快であった。すなわち、ソーシャルワークは戦時中にその価値を実証され、新たな専門職業として開拓されつつあるが、適切な研修を受けた人材が全く不足している。大学の社会科学部は優れた学術的基礎を提供している半面、実習配置や実技研修が極めて不十分である。関連文献は存在せず³⁴⁾、調査研究も実施されていない。緊急研修コースは、人材不足を多少は補っているが、それ自体としては好ましいものではない。重要なことは研修の質を高めることであり、以上の結論から導き出されることは、大学 (univ.) 教育レベルにおけるカーネギー・ソーシャルワーク大学 (Carnegie School of Social Work) の設立であった。この大学は大卒者を対象としてソーシャルワークの理論と実践を教授し、大学院レベルの修了証を授与する。調査研究が重視され、専任研究職員を抱え、外国のソーシャルワーカーが学ぶ施設や機会を提供すると共に、ソーシャルワーカーや教員や公務員などに全般的な現任研修コースを提供する、という構想であった³⁵⁾。このソーシャルワーク大学構想が1954年 LSE カーネギー・コースとして実現し、英国ソーシャルワークに測り知れない影響を与えたことは、あまりにも有名である。

4 第2次大戦直後におけるソーシャルワーク業種：ヤングハズバンドの分析

ヤングハズバンドは、1年間に亘って集めた膨大な情報・資料を分析して、ソーシャルワーカーが雇用されている業種を次の15種に分類している—アーモニング (Alomning 医療ソーシャルワーク)、児童ケア、教会ソーシャルワーク (Church Work)、植民地社会福祉 (Colonial Social Welfare)、コミュニティセンター・セツルメント、コミュニティオーガナイゼーション、家族ケースワーク、情報助言サービス (Information and Advice Services)、道徳福祉、人事管理 (Personnel Management)、心身障害者福祉、保護観察・行刑関連事業 (Probation and

other services connected with the Penal System), 精神科ソーシャルワーク, 青少年活動指導 (Youth Leadership)。この中には、戦中戦後に登場した一時的業種—疎開担当福祉主事, 疎開宿舎割当主事, 市民再定住ソーシャルワーカー, 戦争神経症担当の暫定全国精神衛生協議会ワーカー, 国連救済機関福祉官は、含まれていない。ヤングハズバンドは、こうした業種を研修要件や専門職団体の有無から以下の8種に分類している。(1) 明確に規定された研修と強力な専門職団体を持ち、無資格者の雇用は減りつつある業種—一例、アーモニング (医療ソーシャルワーク), 精神科ソーシャルワーク。(2) 研修制度はあるが未研修者雇用が普通の業種—人事管理。(3) 認可された専門職研修はないが、基礎資格をもつソーシャルワーカーを雇用するか、現任研修が行われる業種—家族ケースワークや殆どの児童ケア事業。(4) 過去においては殆ど現任研修で学んだ者が従事していたが、公式研修を受けたソーシャルワーカーの価値が益々認識されつつある業種—里親児童インスペクター。(5) 他の専門職分野で研修を受けた者 (教師) と公平にソーシャルワーカーが雇用されている業種—青少年活動。(6) 研修を受けたソーシャルワーカーが一部に雇用されていることは望ましいが、大多数が現任研修以上のものを受けることは非現実的である業種—就学奨励主事や扶助局職員。(7) 専門職経験の価値のゆえにたまたま個々にソーシャルワーカーが雇用されているが、仕事内容が専ら特殊技能を必要としているわけではないのでソーシャルワーカーを雇用することを要求できない業種—公私ソーシャルサービスの管理運営職。(8) 特殊専門的研修は存在しているが、その上に社会科学課程履修が有効な資格と見なされている業種—若干の教会ソーシャルワーク, 青少年雇用主事, 全国児童虐待防止協会インスペクター³⁶⁾。

最後に当時の地方自治体ソーシャルワークを一瞥しよう。ヤングハズバンドは、補遺において二つの地方自治体によるソーシャルワーカー雇用の例を紹介している。一つは都市圏ではないハートフォードシャー・カウンティ議会である。ここでは、教育部 (Education Dept.) に首席福祉主事と4名のアシスタント, 医療部 (Medical Dept.) では精神病院に4名の精神科ソーシャルワーカー・公衆衛生課に4名の医療ソーシャルワーカー, 公的扶助部 (Public Assistance Dept.) には同部管理の病院に6名の医療ソーシャルワーカーが雇用されている。都市圏の例, ロンドン・カウンティ議会では、教育主事部 (Education Officer's Dept.) にアフターケア訪問員12名・児童ケアオーガナイザー67名・里親委託訪問員12名, 公衆衛生部 (Public Health Dept.) に精神薄弱者の監督とアフターケア担当ワーカー36名・精神病院担当および退院者のアフターケアと地域ケア担当精神科ソーシャルワーカー21名・医療オーガナイザー90名, そして社会福祉部 (Social Welfare Dept.) に医療ソーシャルワーカー81名が雇用されていた³⁷⁾。このように、当時の地方自治体では主にソーシャルワーカーの雇用を増やしていたのは、教育部, 公的扶助部, 公衆衛生部であった。これが戦後の3大社会立法によって、国営保健医療サービスの地域保健機能を保健部 (公衆衛生部) が、国家扶助の福祉機能を福祉部 (Welfare Dept. 公的扶助部の後身) が、教育部・公的扶助部・年金省等の児童ケア機能を一

括して児童部が担当する体制が出来上がり、1970年まで続くことになるのである。

結 び

戦後英国ソーシャルワーク発展の端緒を潜在的に準備した第2次大戦中および終戦直後のソーシャルワークの状況を垣間見てきたが、ソーシャルワークと疎開問題の関わりにしても、保健省の果たした役割にしても、これまで英国においてすら十分に関心が寄せられなかった研究領域である。不十分な資料でソーシャルワーク状況の素描を行ったにすぎないが、この領域へのアプローチを欠落しては、戦後のソーシャルワーク発展の基本構造を解明することはできないであろう。そして、この時期の研究を踏まえて、初めてヤングハズバンドの第2カーネギー報告『英国のソーシャルワーク』（1951年）に描かれている戦後5年間の激動する社会状況に対応するソーシャルワーク政策が理解できるのである。さらにそこから、児童部におけるソーシャルワークのすさまじい発展に影が薄くなった地方自治体保健部と福祉部のソーシャルワークに再度発展の契機をもたらした1959年ヤングハズバンド報告『地方自治体保健・福祉サービスに従事するソーシャルワーカーに関する調査委員会報告』に繋がり、ひいてはシーボーム再編成の下地が築かれることになるのである。

註

- 1) Seed P. (1973) *The Expansion of Social Work in Britain*, RKP, p. 75, 拙稿「戦後英国ソーシャルワーク発展の基本構造に関する一考察」『大阪市立大学社会福祉学研究室30周年記念論文集』海声社, 1985年を参照せよ。
- 2) 拙稿「戦後英国ソーシャルワークの発展に果たした地方自治児童部の役割」『四條学園女子短期大学研究論集18』, 1985年
- 3) Titmuss R. M. (1950) *Problems of Social Policy*, HMSO & Longman, p. 189
- 4) Younghusband E. (1964) *Social Work and Social Change*, G. Allen & Unwin, p. 21
- 5) Younghusband E. (1981) *The Newest Profession*, IPC Business Press, p. 26
- 6) Cormack U. and McDougall K. (1950) 'Case-Work in Social Service' in *Social Case-Work in Great Britain*, ed. by Cherry Morris, Farber, p. 31
- 7) Younghusband (1981) op. cit. p. 23 全く同様のことがティトマスの『ソーシャルポリシーの諸問題』における重要な指摘の一つであった。彼によれば「第2次世界大戦開始当初の疎開は、英国ソーシャルポリシーに特別な意味を持つ。疎開問題は慢性的な諸社会悪 (social evils) を暴露し、それらを解決する新たなソーシャルポリシーの策定を国民が支持する刺激となった」のである。Smith H.L. ed (1986) *War and social change: British society in the Second World War*, Manchester Univ. Press. p. X
- 8) Titmuss (1950) op. cit. pp. 379, 386 ティトマスの立論を含めて、英国における第2次世界大戦開始当初の疎開問題に関する最も詳しいのは、マクニコルの次の論稿である。Macnicol. J. (1986) *The effect of evacuation of schoolchildren on official attitudes to State intervention* in Smith. H.L. ed. (1986) op. cit. pp. 3~31
- 9) Titmuss (1950) op. cit. pp. 289-290
- 10) *ibid.* p. 290

- 11) *ibid.* p. 290
- 12) Younghusband (1981) *op. cit.* p. 24
- 13) Citron J. (1989) *Citizens Advice Bureau for the Community by the Community*, Pluto Press を参照せよ。
- 14) Family Service Units (1978) *The Development of Family Service Units: The Report of the FSU Working Party on Development*, 小松源助「多問題家族へのアプローチを巡る動向—イギリスにおける Family Service Units の貢献」小松他編『多問題家族へのアプローチ』有斐閣, 1985年を参照せよ。
- 15) Younghusband (1981) *op. cit.* p. 25
- 16) 以下は, Aves G. (1983) *1924-1983: Commentary by a Social Servant*, Eileen Younghusband Lecture 1983, National Institute for Social Work, pp. 1-8 の要約および筆者の解説である。
- 17) 学校健康診断で治療を要することが発見された学童がちゃんと治療を受けるよう訪問指導するボランティアを組織する学校ソーシャルワーク組織で, オーガナイザーは学校ケアオーガナイザーと呼ばれソーシャルワーカーであることが多かった。
- 18) Aves, *op. cit.* p. 6
- 19) 1938年に設立された市民防衛のための女性ボランティア団体で, 英国有数の民間女性ボランティア団体として地域サービスに貢献している。現在は王立女性ボランタリーサービスという名称である。
- 20) Aves, *op. cit.* p. 6
- 21) 1989年には保健社会保障省が保健省と社会保障省に再度分かれて社会福祉サービスは保健省に属するようになり, 文字通りエイヴィス女史が築いた保健省福祉局の後裔が中央省庁で社会福祉サービスを指揮することになった。
- 23) Simey Report (1947) *Salaries and Conditions of Work of Social Workers*, National Council of Social Service
- 24) Younghusband E. (1947) *Report on the Employment and Training of Social Workers*, Carnegie U K Trust
- 25) Simey Report, *op. cit.* p. 10
- 26) 連盟を構成する専門職団体は以下の通りである—児童道徳福祉ワーカー協会, 家族ケースワーカー協会, 精神衛生ワーカー協会, 道徳福祉ワーカー協会, 作業療法士協会, LCC 児童ケアオーガナイザー協会, 精神科ソーシャルワーカー協会, 結核患者ケアワーカー協会, アーモナー協会, 全国保護観察官協会, 専門セツルメントワーカー協会, 王立看護協会 (地域看護部門), コミュニティアソシエーション事務局長協会, 女性住宅マネージャー協会, 女性公衆衛生主事 (保健訪問員) 協会。Simey Report, pp. 16-17
- 27) Simey Report, *op. cit.* p. 10
- 28) *ibid.* pp. 57-59
- 29) 『1947年ヤングハズバンド報告』の背景については, 拙稿「アイリン・ヤングハズバンドの生涯」ヤングハズバンド著・本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史1950-1975 (下)』誠信書房, 1986年を参照せよ。
- 30) Younghusband (1947) *op. cit.* p. 2
- 31) Hamilton G. (1941) *The Theory and Practice of Social Case-Work*, Columbia Univ. Press, p. 4 からの引用である。
- 32) ヤングハズバンドはここで自分の定義を米国の定義 (*Education for the Public Services*, American Association of School of Social Work, 1941, p. 45) と比較させている。
- 33) Younghusband (1947) *op. cit.* p. 3
- 34) 当時英国ではバージニア・ロビンソンとゴードン・ハミルトンの本が最もよく読まれていたという。Cormack and McDougall (1950) *op. cit.* p. 30

35) Younghusband (1947) op. cit. pp. 64-72

36) ibid. pp. 3-4

37) ibid. 補遺, pp. 125-127